

# MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería



## Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 609 -2019-PRODUCE/CONAS-CT

LIMA, 27 SET. 2019

### VISTOS:

(i) El Recurso Administrativo interpuesto por la empresa **PESQUERA LEO SRL.**, en adelante la recurrente, con RUC N° 20114363406, mediante escrito de fecha 05.01.2006, presentado ante la Dirección Regional de Producción Región Ancash<sup>1</sup>, contra la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005, la cual la sancionó con una multa de 18.29 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por extraer recursos hidrobiológicos en zonas reservadas, infracción tipificada en el inciso en el inciso 2 del artículo 76° de la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley N° 25977, en adelante la LGP.

(ii) El Expediente N° 152-2002-PRODUCE/ DINSECOVI-Dsvs.

### I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Resolución Directoral N° 391-2001-PE/DINSECOVI de fecha 14.11.2001 se determinó que la embarcación pesquera "LUIS ALBERTO" con matrícula CO-11346-PM realizó actividades pesqueras dentro de la zona reservada, comprendida por la zona adyacente a la costa entre las cero y cinco millas marinas.

1.2 En el Informe Técnico N° 012-2002-PE/DINSECOVI-Dsvs-N 3 de fecha 08.01.2002, se concluyó que la embarcación pesquera "LUIS ALBERTO" con matrícula CO-11346-PM extrajo recursos hidrobiológicos dentro de las cinco millas marinas.

1.3 Mediante Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005, se sancionó a la recurrente con 18.29 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por extraer recursos hidrobiológicos en zonas reservadas o prohibidas, infracción tipificada en el inciso en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP.

1.4 Mediante escrito de fecha 05.01.2006, presentado ante la Dirección Regional de Producción Región Ancash, la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005.

<sup>1</sup> Remitido por Oficio N° 107-2006-REGION ANCASH/DIREPRO/Disecovi.059, mediante escrito de Registro N° 00073355-2016 de fecha 09.08.2016.

## II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Alega que la imputación de cargos fue notificada con fecha 07.11.2001; sin embargo, la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI fue notificada con fecha 30.12.2005, superando el plazo de 4 años contados desde la fecha de comisión de la infracción para ejercer la facultad sancionadora, habiendo operado la Prescripción.
- 2.2 Adicionalmente señala que la administración no ha tenido en consideración el Principio de Irretroactividad, ello por cuanto resultaba más favorable aplicar la sanción dispuesta en el Decreto Supremo N° 008-2003-PRODUCE; es decir, la sanción de suspensión de 3 días de actividades pesqueras.

## III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 3.1 Verificar si la recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76 de la LGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

## IV. CUESTION PREVIA

### 4.1 Tramitación del Recurso Administrativo

- 4.1.1 Respecto al Recurso Administrativo interpuesto por la recurrente se debe indicar que:

- a) De conformidad con el artículo 223° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>2</sup>, en adelante TUO de la LPAG, el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no obstaculizará su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.
- b) Por lo expuesto, no obstante la recurrente interpuso recurso de Reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI, el numeral 27.3 del artículo 27° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA, establece que contra las resoluciones que emite la autoridad sancionadora, sólo procede el recurso de apelación ante los órganos correspondientes, con lo cual se agota la vía administrativa. En consecuencia, el recurso de Reconsideración interpuesto por la recurrente deberá ser encausado como uno de apelación, por tanto, corresponde al Consejo de Apelación de Sanciones conocerlo y emitir el pronunciamiento respectivo.

## V. ANÁLISIS

### 5.1 Normas Generales

- 5.1.1 El artículo 68° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial el Peruano el 25.01.2019.

- 5.1.2 El inciso 2 del artículo 76° de la LGP, prohíbe entre otras actividades, el extraer recursos hidrobiológicos dentro de zonas reservadas o prohibidas.
- 5.1.3 Igualmente, el inciso 63.1 del artículo 63° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en adelante el RLGP, dispone que la zona adyacente a la costa comprendida entre las cero y cinco millas está reservada para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala.
- 5.1.4 Asimismo, el Decreto Supremo N° 017-92-PE, prohibió dentro de las cinco millas, el desarrollo de las actividades de pesca para consumo humano directo o indirecto con redes de cerco así como con el uso de métodos, artes y aparejos de pesca industriales que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino.
- 5.1.5 Mediante el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° N° 349-2001-PE, se declaró el inicio de las actividades de extracción, recepción y procesamiento de los recursos anchoveta y anchoveta blanca (*Anchoa nasus*), correspondiente a la primera temporada de pesca del año biológico 2001 - 2002, a partir de las 00:00 horas del día 18.10.2001, en la zona comprendida entre el extremo norte del dominio marítimo del Perú hasta el paralelo 16° de Latitud Sur.
- 5.1.6 Asimismo, el inciso c) del artículo 5 de la Resolución Ministerial N° N° 349-2001-PE, estableció, entre otras obligaciones, por realizar operaciones de pesca fuera de las cinco (5) millas marinas, debiendo mantener las embarcaciones pesqueras velocidad de navegación y rumbo constante para dirigirse a la zona de pesca.
- 5.1.7 El numeral 3 del artículo 2 de la Escala de multas, aprobada con Resolución Ministerial N° 080-99-PE<sup>3</sup>, estableció lo siguiente:

*“(...)Artículo 2.- Los infractores incursos en el inciso 2) del Artículo 76 de la Ley General de Pesca, serán sancionados de la siguiente manera: (...)”*

*3. Por realizar dichas actividades en áreas reservadas o prohibidas, serán pasibles de la aplicación de una multa de 0.20 a 0.60 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), multiplicadas por cada tonelada métrica del recurso (...)”.*

- 5.1.8 Mediante Decreto Supremo N° 008-2002-PE<sup>4</sup>, se aprobó el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el RISPAC, el cual establecía como infracción en el código 2 de su Cuadro de Sanciones, el extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas, y consideraba como sanción la siguiente: *Tres (3) días efectivos de pesca.*
- 5.1.9 Por su parte la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSPA, dispone que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el día 10.03.1999.

<sup>4</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el día 03.07.2002.

beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.

5.1.10 El artículo 220° del TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

5.1.11 Asimismo, el numeral 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG, establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

## 5.2 Evaluación de los argumentos del recurso de apelación

5.2.1 Respecto a lo alegado por la recurrente en el numeral 2.1 de la presente resolución, corresponde indicar que:

a) Que, el numeral 131.1 del artículo 131 de la RLGP, vigente al momento de comisión de la infracción, de la imputación de cargos efectuada mediante Notificación N° 131-06-2001-PE/DINSECOVI-Dif y de la emisión de la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005, estableció lo siguiente:

### ***“Artículo 131.- Prescripción de la facultad de iniciar procesos sancionadores***

***131.1*** La facultad del Ministerio de Pesquería para iniciar procesos administrativos sancionadores prescribe automáticamente a los cuatro (4) años contados desde la fecha de comisión de la infracción”. (El subrayado y resaltado es nuestro).

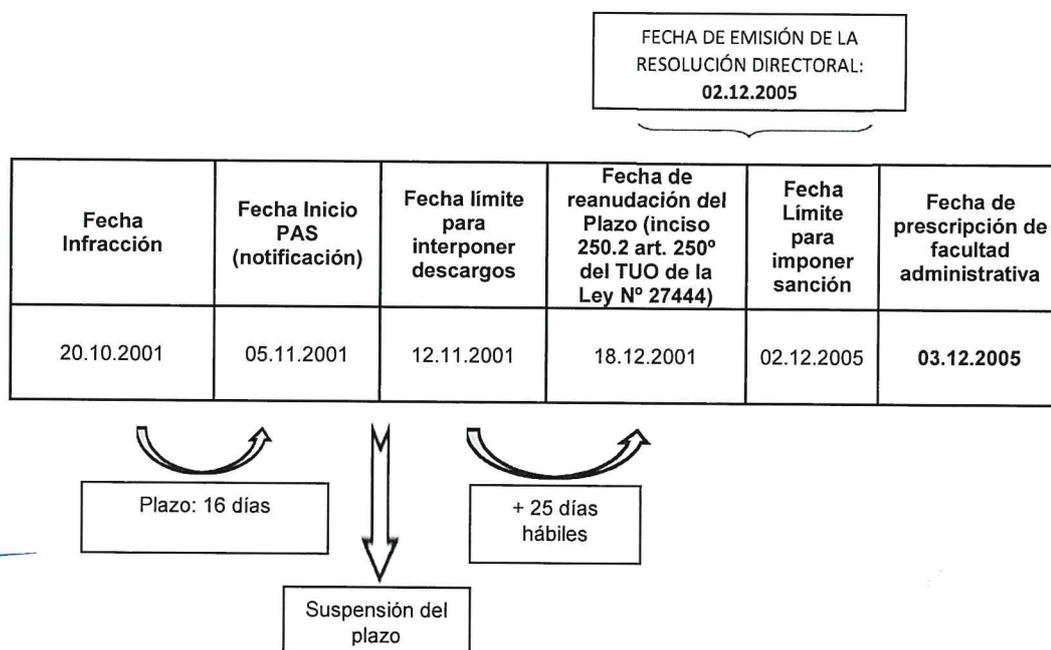
b) El inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece respecto al *Principio de Irretroactividad* que: “Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.” (El subrayado es nuestro).

c) El inciso 252.1 del artículo 252° del TUO de la LPAG, establece que: “La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos para la prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años”.

d) Asimismo, el inciso 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG, establece que: “El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de

*infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado". En tal sentido, este Consejo considera que se debe aplicar el plazo de prescripción establecido en el inciso 252.1 del artículo 252° del TUO de la LPAG.*

- e) Por lo tanto, teniendo en cuenta que la comisión de la infracción ocurrió el 20.10.2001, y que la cuenta del plazo de prescripción se inició el 13.12.2001, la Administración se encontraba facultada para determinar la existencia de la infracción hasta el día **14.12.2006**, tal como se observa del cuadro a continuación:



- f) Así, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005, mediante la cual se sancionó a la recurrente con multa de 18.29 Unidades Impositivas Tributarias, por extraer recursos hidrobiológicos en zonas reservadas, infracción tipificada en el inciso en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP, por los hechos ocurridos el día 20.10.2001, se advierte que ésta fue emitida el 02.12.2005 y notificada el 20.12.2005.
- g) Por tal motivo, habiéndose emitido la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005 con fecha anterior al 14.12.2006, no se

encontraba prescrita la facultad de la Administración para imponer sanción administrativa a la recurrente.

h) Por tanto, lo alegado por la recurrente, carece de sustento.

5.2.2 Respecto a lo alegado por la recurrente en el numeral 2.2 de la presente resolución, corresponde indicar que:

a) Este Consejo, procederá a realizar el análisis de Retroactividad Benigna en el siguiente punto.

## VI. DE LA NO APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD BENIGNA

6.1 La Única Disposición Complementaria Transitoria del REFSPA, dispone que: *“Los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda”.* (El subrayado es nuestro).

6.2 El inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece respecto al *Principio de Irretroactividad* que: *“Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.”* (El subrayado es nuestro).

6.3 Mediante Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005, la cual la sancionó con una multa de 18.29 UIT, por extraer recursos hidrobiológicos en zonas reservadas, infracción tipificada en el inciso en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP.

6.4 El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

$$M = \frac{B}{p} \times (1 + F)$$

6.5 Así también, el numeral 35.2 del referido artículo dispone que el Ministerio de la Producción mediante Resolución Ministerial actualiza anualmente los factores y valores del recurso hidrobiológico y factores de productos que forman parte de la variable B. Asimismo, cada dos (2) años y a través de Resolución Ministerial actualizará los valores de la variable P.

6.6 Por otro lado, los artículos 43° y 44° del REFSPA establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.

- 6.7 Mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE<sup>5</sup>, se aprobaron los componentes de la variable "B" de fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el REFSPA y sus valores correspondientes; así como los valores de la variable "P".
- 6.8 Mediante Resolución Ministerial N° 781-97-PE de fecha 03.12.1997, se declaró a la anchoveta y sardina como recursos hidrobiológicos plenamente explotados, por lo que de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 44° del REFSPA, en el presente procedimiento sancionador se debe considerar la aplicación del incremento del 80% como factor agravante.
- 6.9 Asimismo, conforme al Reporte de Deudas en Ejecución Coactiva se advierte que la empresa recurrente no contaba con antecedentes de haber sido sancionada en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción materia de sanción (del 20.10.2000 al 20.10.2001), por lo que corresponde atenuante en el presente caso.
- 6.10 El inciso 6 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que constituye infracción administrativa: *"Extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción"*.
- 6.11 El código 6 del Cuadro de Sanciones del REFSPA, establece como sanciones a imponer por la infracción descrita en el párrafo precedente lo siguiente:

<b>Multa</b>	
<b>Decomiso</b>	<i>Del total del recurso o producto hidrobiológico</i>

- 6.12 En tal sentido, considerando las disposiciones antes citadas, y en aplicación al Principio de Retroactividad Benigna, la sanción de multa que corresponde pagar a la empresa recurrente respecto a la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP asciende a 10.6128 UIT, conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.29 * 0.20 * 91.490^6)}{0.75} \times (1 + 80\% - 30\%) = 10.6128 \text{ UIT}$$

- 6.13 Adicionalmente a la multa de 10.6128 UIT, se debe tener en cuenta que el nuevo REFSPA establece la sanción complementaria de decomiso del total del recurso hidrobiológico; por tanto, se debe realizar el cálculo del valor económico del decomiso en UIT, teniendo en cuenta el total del recurso hidrobiológico descargado por la embarcación pesquera "LUIS ALBERTO" con matrícula CO-11346-PM, a efectos de sumarlo a la multa hallada (10.6128 UIT). En ese sentido, se debe realiza comparación

<sup>5</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 04.12.2017.

<sup>6</sup> El valor de "Q" se encuentra determinado conforme al valor comprometido del recurso hidrobiológico ajustado a volumen de producto multiplicándose por el valor correspondiente conforme se establece en el anexo I de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

de las sanciones (versus REFSPA)<sup>7</sup> y verificar cuál de ellas resulta más favorable a la recurrente.

6.14 Siendo así las cosas, el cálculo realizado según la calculadora de decomiso del Ministerio de la Producción, sobre el total del recurso hidrobiológico descargado el día 20.10.2001, ascendente a 91.490 t., arroja como resultado, S/ 67,052.62, cuyo valor en UIT equivale a 15.9649 UIT, que sumado a 10.6128 UIT, arroja como resultado 26.5777 UIT.

6.15 En tal sentido, este Consejo ha determinado que no correspondería aplicar el principio de retroactividad benigna respecto al inciso 2 del artículo 76° de la LGP.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia (Hoy Dirección de Sanciones-PA), la recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP.

Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo el numeral 151.3 del artículo 151° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, el RLGP; el RISPAC; el REFSPA; y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, así como en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante

<sup>7</sup> Morón Urbina Juan Carlos; Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 12ª Edición, pp. 425-427, Lima 2017, señala en cuanto al Principio de la norma posterior más favorable que:

*"(...) En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutará el ilícito administrativo. Pero, la apreciación de la favorabilidad de la norma, sin fraccionamientos, de modo que en aquellos casos en que el nuevo régimen legislativo contenga partes favorables y partes desfavorables (por ejemplo disminuir la sanción, pero incrementar una medida correctiva), lo correcto será determinar si, en bloque, se trata realmente de una regulación benigna (...)"*

*(...) en el mismo sentido, la doctrina señala como reglas para el examen de favorabilidad, las siguientes:*

- I) La valoración debe operar en concreto y no en abstracto, lo que significa que es necesario considerar la sanción que correspondería al caso concreto de aplicar la nueva ley, con todas las circunstancias que concurrieron en el caso y la totalidad de previsiones legales establecidas en una y otra norma; y,*
- II) Los términos de la comparación deberían ser la vieja y la nueva ley consideradas cada una de ellas en bloque, por lo que no debería ser posible tomar los aspectos más favorables de cada una de ellas; en caso contrario, la norma legal que se aplicaría no coincidiría ni con el antiguo ni con el nuevo marco normativo (...)"*

Acta de Sesión N° 030-2019-PRODUCE-CONAS-CT de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- ENCAUSAR** el escrito de fecha 05.01.2006, presentado por la empresa **PESQUERA LEO SRL**, como Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005.

**Artículo 2°.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA LEO SRL**. contra la Resolución Directoral N° 1227-2005-PRODUCE/DINSECOVI de fecha 02.12.2005, por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 3°.- DEVOLVER** el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



**CESAR ALEJANDRO ZELAYA.TAFUR**  
Presidente

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería  
Consejo de Apelación de Sanciones